

Reforma tributária e mudança no critério de distribuição da cota-parte do ICMS: compatibilidade e impacto nos orçamentos municipais

Daniel Bregman

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

Reforma tributária e mudança no critério de distribuição da cota-parte do ICMS: compatibilidade e impacto nos orçamentos municipais

Daniel Bregman*

Resumo

A cota-parte do ICMS é a principal receita dos municípios brasileiros. Este artigo pretende discutir seus critérios de distribuição através de duas questões: (i) a compatibilidade com a migração da cobrança do ICMS para o estado de destino, almejada pela proposta de reforma tributária de 2008; e (ii) a concentração das transferências em municípios com determinadas características. O artigo analisa ainda os impactos da adoção de um sistema de pisos e tetos *per capita* estaduais para a distribuição da cota-parte do ICMS.

* Economista do BNDES. Este artigo é de exclusiva responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

Abstract

The ICMS share is the main revenue of Brazilian municipalities. This paper intends to discuss its distribution criteria by addressing two issues: (i) the compatibility with the ICMS collection migration to the state of destination, included in the 2008 tax reform proposal; (ii) the concentration of transfers in municipalities with certain characteristics. The article also analyzes the impacts of the adoption of state per capita minimum and maximum levels for the distribution of the ICMS share.

Introdução

O projeto de reforma tributária do governo federal, enviado ao Congresso em fevereiro de 2008, propõe diversas mudanças na tributação indireta no Brasil. A migração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o destino, a fusão de impostos federais e a desoneração de investimentos e exportações demonstram um claro foco no princípio da neutralidade. Já a questão federativa não foi abordada na proposta.

A questão federativa pode ser entendida como a alocação de encargos e recursos entre os entes. A proposta de reforma não aborda a distribuição de encargos, tampouco modifica a alocação de competências tributárias.¹ Como a proposta pretende modificar em diversos tributos, a parcela de cada ente federativo no total da arrecadação pública seria conhecida apenas após a sua implantação. Deve-se destacar, no entanto, que qualquer diferença significativa em relação à distribuição verificada atualmente seria improvável, pois essa questão não estava entre os objetivos da proposta de reforma tributária.

Mesmo que a parcela da União, dos estados e dos municípios na arrecadação não se alterasse com a aprovação da reforma, um relevante impacto na distribuição de recursos entre estados e entre municípios provavelmente seria verificado. Ambos sofreriam modificações em suas receitas com a migração do ICMS para o destino: os estados consumidores líquidos aumentariam sua arrecadação e seus municípios receberiam mais repasses, pois a eles são destinados 25% do ICMS recolhido. Já os municípios dos estados produtores líquidos perderiam arrecadação.

¹ O governo chegou a propor a inclusão da base de serviços atualmente tributada pelo Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) no escopo do ICMS e a criação de um imposto municipal sobre vendas a varejo. A ideia, entretanto, foi abandonada antes de a proposta ser enviada ao Congresso.

Outra possível modificação é justamente dos critérios de distribuição da participação municipal de 25% no ICMS. O projeto propõe a retirada do valor adicionado fiscal (VAF) do critério de rateio da cota-parte do ICMS (atualmente 75% dos recursos da cota-parte do ICMS são distribuídos de acordo com o VAF). Argumenta-se que a distribuição pelo VAF “beneficia desproporcionalmente os municípios que abrigam grandes unidades industriais” [Ministério da Fazenda (2008, p. 23)].

De acordo com Ministério da Fazenda (2008), essa mudança atende a uma demanda das principais entidades municipalistas, e estas de fato têm participado do debate, inclusive com a formulação de uma proposta. O primeiro objetivo deste trabalho é relacionar as regras da partilha municipal dos recursos do ICMS com a redução das alíquotas interestaduais (de origem) almejada pelo projeto de reforma.² Argumenta-se que a cota-parte do ICMS repassada aos municípios deve ser compatível com a definição da cobrança do ICMS (na origem ou no destino).

Como ressaltado no parágrafo anterior, as principais entidades municipalistas – Associação Brasileira dos Municípios (ABM), Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional dos Municípios (CNM) – formularam uma proposta de mudança dos critérios da cota-parte do ICMS. O segundo objetivo do presente trabalho é verificar o impacto dessa proposta nos orçamentos municipais, analisando tanto os recursos da cota-parte do ICMS isoladamente quanto as transferências intergovernamentais num conceito mais abrangente, com a metodologia que será detalhada ao longo do texto.

Vale ressaltar, ainda, que o artigo analisará exclusivamente os recursos orçamentários distribuídos aos municípios. O governo

² O governo defende as duas mudanças em seu documento sobre a reforma [Ministério da Fazenda (2008)]. No entanto, não as relaciona em momento algum.

federal e os governos estaduais podem beneficiar economicamente os municípios por outros canais, como empréstimos subsidiados e o próprio gasto público da esfera superior. A análise deste trabalho, no entanto, está orientada apenas para os orçamentos municipais.

O trabalho inova ao tentar relacionar a cota-parte do ICMS com as mudanças no imposto estadual propostas pelo projeto de reforma tributária, bem como ao simular os efeitos da adoção das novas regras acordadas no financiamento municipal. Deve-se ressaltar, no entanto, que a tarefa de fornecer elementos para responder a essas questões será dificultada pela ausência de trabalhos com semelhante proposta no meio acadêmico, a despeito da relevância do tema.

Este artigo está dividido em sete seções, incluindo esta introdução. A seguir, formula-se uma breve resenha sobre as transferências, que indica conceitos importantes, como o de transferências devolutivas e redistributivas. Em seguida, analisa-se a estrutura de financiamento dos municípios brasileiros, com destaque para o papel da cota-parte do ICMS.

A quarta seção procura relacionar a cota-parte do ICMS com a proposta de modificação da cobrança do ICMS para o estado de destino. Constrói-se um histórico desde a década de 1960, quando o antigo ICM era cobrado na origem e os municípios recebiam dos estados um montante proporcional à sua contribuição para a arrecadação do imposto.

A quinta seção trata das disparidades dos repasses *per capita* da cota-parte do ICMS e apresenta a proposta das entidades municipalistas, fortemente influenciada pela concentração de receitas. A sexta seção desenvolve uma metodologia de avaliação de mudanças nas regras de transferências aplicável a quaisquer modificações e a utiliza para a proposta das entidades municipalistas. A última seção conclui o artigo.

Transferências federativas: uma visão geral

A discussão acerca das mudanças na regra de distribuição da cota-parte do ICMS deve ser precedida de uma análise geral do federalismo fiscal, com o foco na necessidade e na importância das transferências intergovernamentais.³ De acordo com Prado (2001, p. 1), os países que se organizam em federações devem cumprir três exigências, além de tributar com equidade e eficiência:

- (i) promover uma estruturação eficiente do sistema de competências tributárias;
- (ii) definir uma atribuição equilibrada dos encargos entre níveis de governo; e
- (iii) formatar um sistema eficiente de transferências intergovernamentais.

Os sistemas tributários abrangem, normalmente, diversas bases de incidência de impostos, tais como renda, bens e serviços, patrimônio (imobiliário e de veículos) e movimentação financeira. Cada base contém especificidades que devem ser levadas em consideração no momento em que se distribuem as competências tributárias entre níveis de governo.

Por exemplo, seria extremamente ineficiente que o governo federal tributasse o patrimônio imobiliário urbano. A definição nacional do valor dos imóveis localizados nas mais diversas regiões do país traria um custo extremamente elevado, decorrente da busca de informações para o governo federal, e provavelmente geraria uma distribuição muito injusta do ônus tributário entre os cidadãos das diversas regiões.

O patrimônio imobiliário, por outro lado, é uma das poucas bases tributárias que não apresentam um dos principais empecilhos à

³ Apesar de reconhecer a importância de uma discussão ampla e profunda das questões relativas ao federalismo fiscal, o presente trabalho não a realizará. O leitor interessado deve consultar Oates (1999), para os principais tópicos do tema, e Silva (2005), para sua abordagem pelas principais correntes teóricas.

tributação local – a mobilidade –, que permite que haja competição fiscal entre os municípios. Caso um município reduza a tributação do patrimônio imobiliário, os demais não sofrerão consequências na arrecadação do mesmo imposto.

Se o patrimônio imobiliário parece ser uma base muito adequada para a tributação municipal, o mesmo não pode ser dito da renda, por exemplo. Se os municípios tributassem a renda, provavelmente haveria intensa competição fiscal nesse imposto. Além disso, especificamente para o Brasil, a substituição de uma por mais de cinco mil regras para o Imposto de Renda reduziria drasticamente a simplicidade desse tributo, sem que qualquer ganho de eficiência na arrecadação fosse atingido.

Portanto, um dos desafios das federações é desenhar adequadamente a alocação de competências tributárias. Assim como na arrecadação, há uma alocação ótima de gastos públicos entre os entes federativos (segundo tópico apresentado). Não seria interessante, por exemplo, que o governo federal fosse encarregado de promover a iluminação pública das vias urbanas ou se ocupasse da oferta de educação básica.

Esses encargos são mais adequados aos municípios, dada a estruturação de sua máquina e de suas condições de atender às demandas locais. Não seria adequado, porém, que os estados e municípios fossem responsáveis pela gestão macroeconômica ou pela reforma agrária. O governo federal é mais eficiente na gestão dessas questões.

O problema é que a atribuição eficiente das responsabilidades não se ajusta, necessariamente, à distribuição de bases tributárias entre os entes federativos. Aliás, como observam Gasparini e Miranda (2006, p. 7), a coincidência entre ambas é rara. Surge, assim, o terceiro papel de uma federação: desenhar adequadamente um sistema de transferências.

As transferências são necessárias, portanto, para adequar os recursos disponíveis às atribuições do gasto. Quando o sistema de

transferências não é capaz de equilibrar a disponibilidade de recursos de cada esfera federativa com sua necessidade de gasto, há uma desigualdade vertical. No entanto, a adequada participação da União, de estados e de municípios não é, necessariamente, suficiente para o bom funcionamento da federação.

Deve-se atentar para a existência de desigualdades acentuadas entre entes da mesma esfera, ou seja, entre diferentes estados e entre diferentes municípios. O total dos municípios pode se apropriar de uma parcela dos tributos nacionais condizente com seus encargos, mas um município A pode desfrutar de recursos excedentes, enquanto um município B pode enfrentar insuficiência de fundos.

O sistema de transferências deve ser desenhado para que A transfira recursos para B de modo que ambos tenham condições de prover serviços adequadamente à sua população. O montante da transferência recebido por um município deve depender, assim, da sua necessidade de gasto e da sua capacidade de arrecadação própria.

No entanto, nem sempre é trivial a identificação de questões relevantes para o adequado desenho das transferências, tais como as necessidades de recursos de cada ente e sua capacidade de arrecadação. Aliás, até mesmo a tarefa, aparentemente simples, de identificar a necessidade total de recursos a ser destinada a cada esfera – União, estados e municípios – tem suas dificuldades.

Quando o sistema de transferências não consegue adequar a disponibilidade de recursos à necessidade de gastos entre estados ou entre municípios, verifica-se a desigualdade horizontal na federação, cuja persistência pode desencadear aumento nos fluxos migratórios internos (dos municípios mais pobres para os mais ricos). Portanto, as transferências federativas devem ser desenhadas para corrigir os dois tipos de desigualdade (vertical e horizontal) que podem ocorrer na federação.

Há dois tipos básicos de transferências federativas: a devolução tributária e a transferência redistributiva.⁴ A devolução tributária é a transferência ao ente subnacional (município, por exemplo) da arrecadação efetuada em seu território por um ente superior (estado ou governo federal). Nesse tipo de transferência, o estado *devolve* ao município a sua contribuição para a arrecadação.⁵ A devolução tributária representa o método direto de redução das desigualdades verticais. O conceito de devolução tributária é muito importante na discussão da compatibilidade entre a reforma tributária e a cota-parte do ICMS.

Já a transferência redistributiva é aquela destinada a reduzir simultaneamente as desigualdades horizontais e verticais.⁶ Seus critérios não são tão diretos quanto os da devolução tributária, pois é preciso obter um indicador que mensure a necessidade de determinado ente de receber mais recursos para cobrir a escassez de fundos da arrecadação e da devolução tributária. Uma federação com desigualdades regionais (como o Brasil) deve dispor desses dois tipos básicos de transferências.

As transferências e as fontes de financiamento dos municípios brasileiros

Esta seção tem por objetivo apresentar um panorama das receitas municipais, com destaque para a importância das transferências para os orçamentos desses entes federativos. A Tabela 1 mostra os

⁴ O leitor interessado numa abordagem mais completa da tipologia das transferências deve consultar Prado (2003).

⁵ Nesse caso, quanto maior a arrecadação efetuada no município, mais o município recebe de transferência.

⁶ Caso a transferência envolva dois entes da mesma esfera (por exemplo, dois municípios), não há redução das desigualdades verticais. Esse tipo de transferência, no entanto, não é adotado no Brasil.

valores das principais receitas em 2007 nos 5.222 municípios cujos orçamentos constam na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Tabela 1

Finanças municipais (2007)

	R\$ bilhões	% da receita
Receita orçamentária	210,806	100,00
Transferências estaduais	54,053	25,64
Cota-parte do ICMS	44,308	21,02
Cota-parte do IPVA	7,102	3,37
Cota-parte do IPI Exportação	0,798	0,38
Outros (cide, SUS)	1,845	0,88
Transferências da União	64,394	30,55
FPM	39,069	18,53
SUS	16,291	7,73
LC 87/96	0,457	0,22
Outros (FNDE, Comp. Fin.)	8,577	4,07
Receita tributária	40,697	19,31
ISS	18,892	8,96
IPTU	11,528	5,47
ITBI	3,045	1,44
Outras	7,233	3,43

Fonte: Elaboração própria, com base em Finanças do Brasil (Finbra) 2007 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Os municípios obtiveram R\$ 210,8 bilhões de receita orçamentária em 2007. As fontes tributárias contribuíram com 19,31% desse valor, com destaque para Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que representaram, respectivamente, 8,96% e 5,47% da receita orçamentária.⁷

⁷ A pujança do setor de serviços e a valorização imobiliária são características dos grandes centros urbanos. A tributação municipal, portanto, está concentrada nas grandes cidades.

Tanto as transferências da União quanto as dos estados representaram uma parcela mais alta da receita orçamentária que a receita tributária.⁸ As transferências federais contribuíram com 30,55%, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) representou mais da metade desse percentual (18,53%). Já as transferências estaduais contribuíram com 25,64%, com destaque para a cota-parte do ICMS, receita que individualmente mais contribuiu para as finanças municipais, com 21,02% da receita orçamentária total.

A cota-parte do ICMS e o FPM, portanto, contribuíram com cerca de 40% do financiamento dos municípios em 2007. Convém apresentar brevemente as regras dessas transferências e analisar sua contribuição para a redução das desigualdades horizontal e vertical.

A quarta seção deixará claro que a cota-parte do ICMS foi concebida como uma transferência devolutiva, ou seja, cada município recebe de acordo com a sua contribuição para a arrecadação do imposto. Como explicado na seção anterior, a transferência surge para adequar o padrão de gasto eficiente com o nível de arrecadação eficiente, surge para reduzir as desigualdades verticais.

Atualmente, 25% do ICMS são destinados aos municípios. Desse total, 75% são repassados de acordo com o VAF e 25%, de acordo com as regras definidas em cada estado. Esse mesmo critério é utilizado no repasse dos recursos da Lei Complementar 87, de 1996 (Lei Kandir), e na cota-parte do IPI Exportação, também mostrados na Tabela 1. Os critérios da cota-parte do ICMS, portanto, determinam 22,9% da receita orçamentária municipal.

⁸ A soma das receitas tributárias com as transferências da União e as dos estados não atinge o total da receita orçamentária dos municípios, pois esses contam com outras receitas correntes, como a de contribuições, e com receitas de capital. Como as receitas remetidas no quadro representam mais de três quartos da receita orçamentária municipal e as demais estão fora do escopo do presente trabalho, optou-se pela omissão de sua apresentação.

Já o FPM é uma transferência redistributiva, que apresenta a dupla função de atacar as desigualdades verticais – provendo aos municípios receitas arrecadadas pelo governo federal – e as desigualdades horizontais, para beneficiar municípios de estados com menor renda *per capita*.

Como ressaltado na seção anterior, a identificação de desigualdades horizontais e verticais não é trivial. Portanto, a avaliação da eficácia das transferências no combate a essas desigualdades também não é. O desenho de um sistema de transferências que englobe critérios devolutivos e distributivos e não desestime a arrecadação própria é um desafio para todas as federações.

Após essa breve explicação sobre o federalismo fiscal no Brasil, o trabalho se concentrará nas duas principais questões relacionadas à distribuição da cota-parte do ICMS: a compatibilidade com a reforma tributária e a concentração de recursos em determinados municípios.

A questão da compatibilidade entre a reforma tributária e a cota-parte do ICMS

Esta seção pretende relacionar a natureza do ICMS, que seria modificada com a aprovação do projeto de reforma tributária de 2008, com seu repasse aos municípios. Essa compatibilidade decorre da lógica de devolução tributária, presente na criação do imposto na década de 1960.

Deve-se ressaltar que a busca pela devolução tributária no ICMS não é, necessariamente, o melhor caminho para a construção de um adequado sistema de transferências no Brasil. A redução das desigualdades horizontais e verticais deve ser almejada pelo conjunto das transferências, e não isoladamente pela cota-parte do ICMS.

A cota-parte do ICMS foi concebida como uma devolução tributária, ou seja, tinha por objetivo destinar aos municípios os recursos que os estados arrecadavam em seu território. Portanto, a cota-parte do ICMS não tinha qualquer objetivo de distribuir recursos de modo igualitário, mas apenas de aumentar a fatia de recursos destinada aos municípios e, assim, reduzir as desigualdades verticais.

Histórico da cota-parte do ICMS

O ponto de partida desta subseção, que trata do histórico da cota-parte do ICMS, é a reforma tributária de 1967. A opção não decorre apenas da criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), mas da importância de suas mudanças na tributação brasileira, com alcance até os dias atuais. Como observa Varsano (1996, p. 9):

A reforma da década de 60 teve os méritos de ousar eliminar os impostos cumulativos, adotando, em substituição, o imposto sobre o valor adicionado – hoje de uso generalizado na Europa e na América Latina, mas, na época, em vigor apenas na França – e de, pela primeira vez no Brasil, conceber um sistema tributário que era, de fato, um sistema – e não apenas um conjunto de fontes de arrecadação.

O ICM estava no centro das transformações implementadas, pois se tratava de um imposto não cumulativo. Naquela época, também ficou estabelecido que 20% da arrecadação do imposto estadual seriam distribuídos aos municípios. Entretanto, a regulamentação dessa participação somente foi formulada em 1972, com a edição do Decreto-Lei 1.216.

O referido decreto instituiu o valor adicionado, apurado com base nas informações econômico-fiscais prestadas pelos contribuintes,

como critério de partilha municipal do ICM.⁹ Num dado período, o VAF poderia ser calculado pela diferença entre o valor das mercadorias saídas e das mercadorias entradas, das operações que constituíam fato gerador do imposto, mesmo que a arrecadação não se materializasse.¹⁰ Conceitualmente, portanto, o VAF aproxima-se do valor adicionado utilizado no cálculo do produto nas Contas Nacionais.

Nessa época, o ICM era um imposto arrecadado na origem e o critério do VAF levava a uma partilha municipal com lógica de devolução tributária, ou seja, o município recebia recursos de acordo com a contribuição para a arrecadação do imposto estadual em seu território. Por exemplo, um município que abrigava uma refinaria recebia elevados repasses de ICM. Esses repasses estavam relacionados com a grande contribuição da refinaria para o ICM cobrado na origem.¹¹

Havia, portanto, uma correspondência quase perfeita entre o valor adicionado em cada município e sua contribuição para a arrecadação do imposto no seu estado. Essa correspondência apenas não se verificava nas operações que envolviam produtos isentos de ICM. A produção de uma mercadoria isenta de ICM aumentava o valor adicionado do município (e consequentemente o repasse recebido do estado), apesar de não contribuir para o aumento da arrecadação do imposto estadual.

Vale ressaltar, no entanto, que a autonomia dos estados para definir matéria relativa ao ICM (posteriormente ICMS) aumentou ao longo

⁹ De acordo com Baratto e Costamilan (2007, p. 7), na falta de uma regulamentação federal, predominavam critérios pouco claros para a partilha do ICM entre os municípios até a edição do Decreto 1.216, de 1972.

¹⁰ Mesmo quando o pagamento fosse antecipado ou diferido ou quando o crédito tributário fosse diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção das operações não sujeitas ao imposto em decorrência da imunidade [Baratto e Costamilan (2007, p. 7)].

¹¹ Caso o imposto fosse cobrado no estado de destino, a refinaria não mais contribuiria para a arrecadação. Esta dependeria do consumo de combustíveis em cada localidade.

das décadas. A consequência foi o aumento dos benefícios fiscais no âmbito do imposto estadual. Portanto, o fato de as operações que não caracterizam a arrecadação do imposto contribuírem para o valor adicionado fiscal não tornava a cota-parte do ICM tão distante de uma devolução tributária.

Esse mecanismo de devolução tributária com base no valor adicionado fiscal começou a sofrer uma série de críticas, já na década de 1970, pelo seu caráter concentrador: de acordo com Garcia (2002, p. 24), essas críticas decorriam do fato de os repasses do ICM se concentrarem nos municípios que abrigavam distritos industriais, em prejuízo daqueles de base agrícola, de serviços e comercial.

Por esse motivo, de acordo com Garcia (2002), foi editada a Emenda Constitucional 17, de 1980, estabelecendo que até 25% dos recursos da cota-parte do ICM poderiam ser determinados por legislação estadual. Os estados passaram a adotar critérios vinculados a diversas variáveis econômicas, sociais e ambientais.¹² A concentração de recursos foi reduzida, mas a cota-parte do ICM distanciou-se do mecanismo de devolução tributária.

A Constituição Federal de 1988 trouxe algumas mudanças para o imposto estadual, entre as quais se destacam:

- (i) ampliação de seu campo de incidência, passando a tributar energia elétrica, combustíveis, serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e a mudança na denominação para Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);

¹² Deve-se destacar que a parcela da cota-parte do ICMS determinada pela legislação estadual tem permitido que diversos municípios sejam induzidos a adotar importantes políticas públicas, com destaque para o chamado ICMS ecológico. O leitor interessado deve consultar Denardir *et al.* (2008).

- (ii) aumento da participação municipal de 20% para 25% da arrecadação; e
- (iii) redução das alíquotas interestaduais das saídas oriundas do Sul e do Sudeste (exceto o Espírito Santo) para o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, além do Espírito Santo.

Os dois primeiros pontos causaram extraordinário aumento nos recursos municipais, marcando o processo de descentralização conduzido pela Carta de 1988. A base de incidência do ICMS foi ampliada, com a inclusão das atividades conhecidas como as *blue chips* do imposto – energia elétrica, combustíveis e serviços de comunicação [Baratto e Costamilan (2007, p. 18)]. Sobre essa maior base, houve o aumento da participação municipal em cinco pontos percentuais.¹³

Já o terceiro ponto afastou o critério de partilha da devolução tributária: enquanto razoável parcela do ICMS passava a ser recolhida no estado de destino, 75% da participação municipal ainda eram calculados pelo critério do valor adicionado fiscal, que tem relação com a produção (origem) e não com o consumo, e 25% por legislação estadual, que é definida por uma série de indicadores que não apresentam, necessariamente, relação com a arrecadação do ICMS.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) foi criado com a Emenda Constitucional 14, de 1996.¹⁴ De 1998 a 2006, 15% da cota-parte municipal do ICMS teriam de ser destinados ao fundo – ou seja, 3,75% do total do ICMS recolhido

¹³ De acordo com Lavinias (1995, p. 9), o processo de descentralização marcou um maior aumento da parcela dos municípios do que dos estados na receita tributária nacional.

¹⁴ O leitor interessado em aprofundar seus conhecimentos sobre o fundo que destina recursos à educação num ambiente federativo deve consultar Vazquez (2003).

(15% x 25%). Os recursos do Fundef são distribuídos aos municípios de acordo com as matrículas escolares, enquanto os 21,25% restantes são distribuídos pela mesma regra: 75% do valor adicionado e 25% pela lei estadual.

Os recursos distribuídos de acordo com as matrículas escolares aumentaram com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Em 2009, 20% da cota-parte do ICMS passaram a ser distribuídos de acordo com esse critério e os 80% restantes, com os anteriormente vigentes: 75% pelo VAF e 25% pela legislação estadual. Portanto, 60% da cota-parte do ICMS são distribuídos de acordo com o VAF (80% x 75%), 20% pela legislação estadual (80% x 25%) e outros 20% de acordo com as matrículas escolares.

A crescente distância entre o critério do valor adicionado e o conceito de devolução tributária não é o único problema apresentado por esse critério. Baratto e Costamilan (2007, p. 7) apontam uma série de casos em que os problemas conceituais ou operacionais levam a distintas interpretações judiciais, tais como o valor adicionado das empresas geradoras de energia elétrica, fabricantes de combustíveis e derivados, com estabelecimentos em dois ou mais municípios ou enquadradas em regime tributário simplificado, além do valor adicionado apurado com resultado negativo.

Porém, ficará claro ao longo do trabalho que as principais críticas ao critério do valor adicionado fiscal estão relacionadas ao seu caráter concentrador. Essa característica pode contribuir para uma oferta desigual de serviços públicos nos municípios, dada a importância da cota-parte do ICMS para o seu financiamento, bem como demandar uma orientação corretiva por meio de gasto estadual ou federal, ou até intensificar os fluxos migratórios. A quinta seção discutirá as principais questões relacionadas à concentração de recursos.

A proposta de reforma tributária e a migração do ICMS para o destino

Em fevereiro de 2008, o governo enviou ao Congresso o projeto de reforma tributária. Diversas mudanças foram propostas, tais como a fusão de impostos federais, a desoneração dos investimentos e das exportações e a inclusão das contribuições na base de partilha das receitas federais.¹⁵ No entanto, a mudança mais profunda está relacionada ao chamado “novo ICMS”.

O tributo que, individualmente, mais contribui para a arrecadação no Brasil foi concebido como um imposto cobrado no estado de origem, como ressaltado na seção anterior. No fim da década de 1980, parte de sua arrecadação passou a ser efetuada no destino. A proposta de reforma tributária determina que as alíquotas interestaduais sejam paulatinamente reduzidas até seu novo valor, 2%. Com essa mudança, o ICMS se tornaria um imposto essencialmente cobrado no estado de destino.

O principal objetivo dessa mudança é eliminar a chamada guerra fiscal, entendida como a concessão de benefícios pelos governos estaduais para o investimento em seu território. De fato, há evidências de que a guerra fiscal não é eficaz como política de desenvolvimento e que o ambiente de insegurança jurídica que marca a concessão de benefícios inibe a constituição de novas plantas industriais, além do impacto dos benefícios na arrecadação de ICMS do conjunto dos estados.¹⁶

¹⁵ Ministério da Fazenda (2008) relata as mudanças propostas.

¹⁶ Varsano (1997) chama a atenção para a dinâmica perversa da guerra fiscal: os estados financeiramente mais poderosos se sobressaem na competição do ICMS. Em artigo mais recente, Nascimento (2008) avalia que a produção industrial aumenta nos estados que mais concedem benefícios fiscais, mas o mesmo não acontece com o emprego e a arrecadação.

Outra vantagem apontada é que a migração do ICMS para o destino aproximaria a tributação indireta brasileira das normas praticadas no mundo. As exportações brasileiras se beneficiariam dessa mudança, pois o país conta com um mecanismo pouco eficaz de devolver o imposto arrecadado dos produtos enviados ao exterior, principalmente quando o processo produtivo é praticado em dois ou mais estados. Normalmente, o exportador recolhe o imposto na origem no Brasil e é onerado novamente no destino, pois a maioria dos países apenas tributa as mercadorias nessa etapa.¹⁷

A tributação no destino seria facilitada, ainda, pela disseminação da nota fiscal eletrônica. Os argumentos econômicos para a tributação no estado de destino são fortes, embora os problemas operacionais de sua implantação sempre representem um notável empecilho para sua adoção. Atualmente, com a disseminação da nota fiscal eletrônica, esse problema foi reduzido.¹⁸

A nota fiscal eletrônica viabilizaria não só a tributação no destino, mas a criação de um mecanismo de devolução tributária para o ICMS recolhido nos municípios. Estes poderiam receber a cota-parte de acordo com a sua contribuição para a arrecadação do ICMS, que dependeria do consumo de produtos tributados pelo imposto estadual em cada município, e não mais da produção em seu território.

O fato de o projeto de reforma tributária abrigar tanto a proposta de migração do ICMS para o estado de destino quanto a modificação das regras da participação municipal possibilita que um mecanismo de devolução tributária seja reconstruído. Entretanto, diferentemente da década de 1960, ele seria orientado pela tributação no destino.

¹⁷ Mecanismo semelhante ocorre nas importações: alguns estados concedem benefícios para as importações, inclusive com programas de compras governamentais, pois arrecadam a totalidade do ICMS nessas operações (se um estado deixa de receber uma mercadoria de outro estado e passa a receber do exterior, sua arrecadação de ICMS aumenta).

¹⁸ O leitor interessado na influência da nota fiscal eletrônica e de outros mecanismos de controle fiscal na adoção da tributação de destino deve consultar Hirae (2006).

A alteração foi justificada, no entanto, pelo fato de o critério do valor adicionado beneficiar desproporcionalmente os municípios que abrigam grandes unidades industriais, em detrimento dos demais, e de essa mudança ser uma antiga reivindicação das entidades municipalistas [Ministério da Fazenda (2008, p. 22-23)]. O argumento da compatibilidade com a tributação do destino, portanto, não foi utilizado.

O tema da concentração de receitas em determinados municípios é recorrente na discussão dos critérios da cota-parte do ICMS. A análise desse aspecto, portanto, é muito importante para um trabalho que se proponha a analisar suas regras. A seção seguinte analisará essa questão.

A questão da concentração de receitas e a proposta das entidades municipalistas

Esta seção tratará da proposta formulada pelas três grandes entidades municipalistas (ABM, CNM e FNP), que têm alta representatividade entre os municípios brasileiros.¹⁹ A proposta foi motivada pela alta concentração de receitas da cota-parte *per capita* entre os municípios, e este tema é certamente importante para toda a discussão da mudança do critério de partilha.

Aliás, a questão da concentração das receitas é, juntamente com a devolução tributária, o principal tópico na discussão da definição dos critérios. A próxima subseção mostrará alguns casos extremos de concentração de receitas *per capita* entre os municípios de vários esta-

¹⁹ As três entidades citadas são as únicas representantes dos municípios no Comitê de Articulação Federativa (CAF), fórum responsável pelo diálogo do governo federal com estados e municípios.

dos. Nas duas subseções seguintes, serão apresentadas a proposta das entidades e alguns resultados de sua eventual adoção, respectivamente.

Alguns casos de concentração de receitas

Como ressaltado na quarta seção, as reações à concentração de recursos em municípios que abrigam grandes empreendimentos industriais já vêm desde a década de 1970. Atualmente, municípios que abrigam refinarias, usinas siderúrgicas ou outras grandes plantas industriais recebem uma quantia incrivelmente elevada se comparada à sua população. Exemplos marcantes estão presentes em todo o território nacional.

Dos 468 municípios gaúchos com orçamentos disponíveis na STN para o exercício de 2007, o de Triunfo foi o que apresentou a maior cota-parte *per capita*, de R\$ 3.369,15, enquanto o município de Alvorada recebeu apenas R\$ 49,03 por habitante e foi o último na classificação estadual. Ambos pertencem à Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre.

A construção de *rankings* estaduais ilustra outras diferenças nos repasses por habitante. O município de São Francisco do Conde recebeu a maior cota-parte de ICMS *per capita* (R\$ 5.939,44) dos 358 municípios baianos. O município de Santo Amaro, limítrofe ao primeiro colocado, recebeu apenas R\$ 67,13 e ficou na 275ª posição no *ranking* estadual.

O contraste também está presente no estado do Pará, em dois municípios limítrofes e muito próximos da capital, Belém: Barcarena liderou o *ranking* do estado com R\$ 659,24 *per capita* em 2007. Já Abaetetuba, seu vizinho, recebeu apenas R\$ 31,39 e ficou na 88ª posição entre os 91 municípios paraenses com orçamentos na base de dados da STN.

Tabela 2

Cota-parte do ICMS: municípios selecionados – 2007

MUNICÍPIO / UF	COTA-PARTE DO ICMS - R\$ (A)	POPULAÇÃO (B)	COTA-PARTE PER CAPITA (A) / (B)	POSIÇÃO NO RANKING ESTADUAL*
BAHIA				
São Francisco do Conde	177.126.059	29.822	5.939,44	1(358)
Santo Amaro	3.896.010	58.039	67,13	275 (358)
PARÁ				
Barcarena	55.749.515	84.566	659,24	1 (91)
Abaetetuba	4.150.973	132.222	31,39	88 (91)
MINAS GERAIS				
Betim	430.726.425	415.098	1.037,65	12 (814)
Esmeraldas	3.073.799	55.426	55,46	810 (814)
RIO DE JANEIRO				
Mangaratiba	46.491.793	29.255	1.589,19	3 (81)
São João de Meriti	35.845.806	464.282	77,21	81 (81)
RIO GRANDE DO SUL				
Triunfo	93.086.316	24.016	3.876,01	1 (491)
Alvorada	11.614.550	207.142	56,07	491 (491)
SÃO PAULO				
Paulínia	524.457.198	73.118	7.172,75	1 (626)
Serra Negra	4.982.586	24.712	201,63	579 (626)

Fonte: Elaboração própria, com base em Finanças do Brasil (Finbra) 2007 - Secretaria do Tesouro Nacional.

* O número entre parênteses corresponde aos municípios do estado que participaram do *ranking*.

O município mineiro de Esmeraldas, pertencente à Região Metropolitana de Belo Horizonte, ficou na 810ª posição entre os 814 municípios mineiros com orçamentos disponíveis na STN, recebendo apenas R\$ 55,46 por habitante em 2007. Betim, município limítrofe a Esmeraldas, foi o 12º do *ranking* estadual, com R\$ 1.037,65 de cota-parte do ICMS *per capita*.

O município de São João de Meriti, localizado na Baixada Fluminense, recebeu apenas R\$ 77,21 de cota-parte do ICMS *per capita* em 2007. O

valor contrasta com o recebido por Mangaratiba, que também se localiza na Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro, com R\$ 1.589,19 por habitante no mesmo ano. Esse foi o terceiro e aquele o último dos 81 municípios fluminenses no *ranking* da cota-parte do ICMS por habitante.

Essas distorções certamente influenciaram a proposta apresentada pelas três entidades municipalistas, descrita na próxima subseção. A abordagem dos valores extremos, no entanto, omite muita informação: o fato de ela apontar para uma desigualdade *per capita* pode ser decorrência apenas de uma assimetria pontual, ou representar o indício de uma acentuada distorção.

A sexta seção analisará a distribuição de recursos antes e depois das mudanças nas regras de rateio dos recursos, mas utilizará a totalidade dos municípios com dados disponíveis na análise. A metodologia será trabalhada de modo a permitir a criação de um indicador que leve em consideração os repasses para todos os municípios.

As mudanças propostas: a adoção de pisos e tetos *per capita*

As três entidades municipalistas propuseram um sistema de pisos e tetos (SPT) *per capita* estaduais para a cota-parte do ICMS.²⁰ De acordo com a proposta, haveria uma redistribuição de recursos entre os municípios do mesmo estado, caso os valores recebidos por eles pelos critérios vigentes – 75% pelo valor adicionado fiscal e 25% pela lei estadual – levassem a uma dispersão muito acentuada dos repasses por habitante.

A referência do mecanismo é o valor médio recebido pelos municípios de cada estado. Caso determinado município recebesse um

²⁰ A proposta das três entidades municipalistas ganhou publicidade em Izaguirre (2008).

repassa *per capita* muito acima do valor por habitante de seu estado, cederia recursos diretamente aos municípios com os menores valores de cota-parte do ICMS *per capita* de seu estado.

Assim, para o estado de São Paulo, o município de Paulínia, que recebeu R\$ 7.172,75 por habitante em 2007, cederia recursos ao município de Francisco Morato, agraciado com apenas R\$ 77,95 *per capita*. No entanto, os recursos excedentes de Paulínia não contribuiriam para a melhora dos repasses *per capita* de Águas Lindas de Goiás (GO), que foram de R\$ 17,67 no mesmo ano. Este apenas receberia recursos de municípios goianos caso algum deles apresentasse recursos acima do teto estadual.

O critério de referência para o fundo é o valor *per capita* estadual. A Tabela 3 informa os valores por habitante de cada estado brasileiro em 2007 de acordo com os dados da STN. As médias estaduais mostram grande dispersão, como era de se esperar, por causa das grandes desigualdades socioeconômicas entre os estados brasileiros.

Tabela 3

Cota-parte do ICMS *per capita*

Estado	Repasse aos municípios da cota-parte do ICMS – em R\$ (A)	População (B)	Repasse <i>per capita</i> – em R\$ (A)/(B)
AC	93.701.834	636.386	147,24
AL	345.669.453	2.971.257	116,34
AM	885.433.084	2.947.556	300,40
AP	73.534.322	535.120	137,42
BA	1.882.309.640	12.837.039	146,63
CE	880.854.338	8.134.274	108,29
ES	1.432.613.776	3.302.872	433,75
GO	1.263.766.606	5.461.318	231,40
MA	438.548.832	5.621.738	78,01
MG	4.758.820.051	18.868.828	252,21

Continua

Continuação

Estado	Repasse aos municípios da cota-parte do ICMS – em R\$ (A)	População (B)	Repasse <i>per capita</i> – em R\$ (A)/(B)
MS	859.608.031	2.244.438	382,99
MT	865.316.152	2.802.482	308,77
PA	766.245.000	5.703.027	134,36
PB	412.588.509	3.523.604	117,09
PE	1.320.931.207	8.377.658	157,67
PI	284.190.305	2.942.585	96,58
PR	2.462.846.151	10.124.001	243,27
RJ	3.612.735.406	14.551.372	248,27
RN	473.014.930	2.950.606	160,31
RO	358.242.569	1.451.063	246,88
RR	63.726.902	373.864	170,45
RS	2.979.793.093	10.517.443	283,32
SC	1.695.738.072	5.800.389	292,35
SE	302.952.015	1.915.343	158,17
SP	15.428.898.791	38.985.630	395,76
TO	195.481.463	1.226.729	159,35
Total	44.137.560.530	174.806.622	252,49

Fonte: Elaboração própria, com base em Finanças do Brasil (Finbra) 2007 – Secretaria do Tesouro Nacional.

De acordo com a proposta, nenhum município receberia mais do que 10 vezes o repasse *per capita* de seu estado no primeiro ano, teto que se reduziria para nove vezes no segundo, oito vezes no terceiro, até chegar a quatro vezes no sétimo ano. A gradual redução do teto da cota-parte de ICMS *per capita* tem por objetivo evitar que os municípios se defrontem com abruptas quedas de receita com a implantação do sistema de pisos e tetos (SPT).

No entanto, há municípios que recebem quantias que de longe superam o teto de 10 vezes da média estadual. É o caso de Paulínia (SP), que recebeu mais de 18 vezes a média *per capita* estadual em 2007. Caso tivessem de se enquadrar no teto já no primeiro ano, esses municípios sofreriam uma queda muito acentuada em sua arrecadação.

A solução encontrada pelos proponentes foi estabelecer que nenhum município sofreria uma redução em seu índice de repasse de mais de 10% de um ano para outro.

O montante arrecadado em cada estado seria destinado aos municípios que recebessem os menores repasses *per capita*. Esse repasse seria tal, que maximizasse o piso estadual. Por exemplo, em determinado estado, os três municípios que menos recebem têm mil habitantes cada e recebem R\$ 60, R\$ 70 e R\$ 80 por habitante. Caso o fundo estadual arrecadasse R\$ 10 mil, esse valor seria destinado apenas ao primeiro município, de modo que ele atingisse o mesmo repasse *per capita* do segundo município $(70 - 60) \times 1.000$.

A quantia acima de R\$ 10 mil e abaixo de R\$ 30 mil seria repartida entre os dois municípios mais pobres. Se o fundo fosse exatamente de R\$ 30 mil, três municípios teriam repasses *per capita* de R\$ 80. Se a arrecadação do fundo superasse R\$ 30 mil, os três municípios repartiriam os recursos, até o momento que atingissem o repasse *per capita* de mais um município, e assim por diante.

As entidades manifestaram ainda o desejo de que o governo federal aportasse recursos de modo que nenhum município recebesse menos da metade da cota-parte *per capita* do seu estado.²¹

A proposta de modificação das regras do ICMS contou também com o apoio da Associação Nacional dos Municípios Produtores (Anamup), entidade que representa alguns dos municípios com grandes plantas industriais, potenciais perdedores na implantação de tetos *per capita*.²² Apesar de ter um claro foco de desconcentrar

²¹ Na simulação realizada no presente trabalho, supôs-se que haveria tal complementação. Portanto, nenhum município receberá menos da metade da cota-parte *per capita* de seu estado no exercício posteriormente realizado.

²² O apoio está manifestado em Castor (2008).

os recursos da cota-parte com o ataque a desigualdades pontuais, a proposta não modifica o critério do valor adicionado fiscal.²³

Portanto, a existência de grandes extremos no repasse dos recursos do ICMS parece ter sido mais importante no debate entre as entidades municipalistas do que a coerência entre o critério de repasse e a natureza do ICMS numa lógica de devolução tributária. O sistema de pisos e tetos (SPT) pode ser muito eficaz para reduzir as desigualdades citadas anteriormente. Sua adoção, no entanto, deixaria a regra de repasse para os municípios totalmente desvinculada da arrecadação do imposto estadual.

Impactos da adoção do sistema de pisos e tetos (SPT)

Esta seção tem por objetivo apresentar os impactos da adoção do sistema de pisos e tetos *per capita*, exposto na subseção anterior. As informações foram coletadas da base de dados Finanças do Brasil (Finbra) da STN, mas pequenas modificações foram realizadas para tornar os resultados mais confiáveis.

Foram utilizadas informações dos orçamentos municipais de 2007, numa base que contém dados de 5.235 municípios (94,09% dos municípios brasileiros). Importante destacar que essas informações, com as alterações propostas, também serão utilizadas, na próxima seção, na análise da distribuição dos recursos das transferências.

Resolveu-se excluir 13 orçamentos municipais após serem constatados alguns problemas. O mais comum, presente em 11 municípios, é a ausência de qualquer repasse a título de cota-parte

²³ O SPT reduziria o repasse de cota-parte do ICMS aos municípios com grandes plantas industriais, pois os repasses por habitante seriam reduzidos a um teto estadual. No entanto, as perdas desses municípios poderiam ser maiores se o VAF deixasse de ser o principal critério de distribuição.

do ICMS. O curioso é que estão nessa situação dois municípios com mais de 100 mil habitantes: Rio Claro (SP) e Itaituba (PA).²⁴

O município de Mauá (SP) também foi excluído. O valor de R\$ 569 mil de cota-parte para esse município de mais de 400 mil habitantes está certamente incorreto. Também foi constatado um equívoco no município de Adelândia (GO): os cerca de R\$ 170 milhões recebidos pelo município a título de cota-parte do ICMS em 2007 são totalmente incompatíveis com a sua receita orçamentária encontrada na mesma base de dados (R\$ 4,3 milhões).

É possível que os dados de outros municípios contenham erros. No entanto, optou-se por excluir apenas os 13 municípios nos quais os equívocos eram evidentes. Restaram, portanto, dados de 5.222 municípios para a simulação (93,9% dos municípios do país). Apenas Pará e Amapá tiveram uma cobertura menor do que 80% dos municípios na simulação realizada, como demonstrado na Tabela 4. A confiabilidade dos resultados da simulação é diretamente proporcional ao percentual de municípios com orçamentos disponíveis.

Tabela 4

Representatividade dos municípios da simulação

Estado	Número de municípios – simulação (A)	Total de municípios (B)	(A)/(B) (em %)
SC	292	293	99,7
RS	491	496	99,0
MS	77	78	98,7
CE	181	184	98,4

Continua

²⁴ Os demais orçamentos excluídos da simulação pela ausência de repasse da cota-parte do ICMS foram os seguintes: Carvalhópolis (MG), Cocalinho (MT), Campina Grande do Sul (PR), Rancho Alegre D'Oeste (PR), Faxinalzinho (RS), Pontal (SP), Campinaçu (GO), Coelho Neto (MA) e São Domingos do Azeitão (MA).

Continuação

Estado	Número de municípios – simulação (A)	Total de municípios (B)	(A)/(B) (em %)
RO	51	52	98,1
ES	76	78	97,4
PE	180	185	97,3
SP	626	645	97,1
PR	387	399	97,0
TO	134	139	96,4
AL	98	102	96,1
AC	21	22	95,5
MG	814	853	95,4
SE	71	75	94,7
PB	211	223	94,6
MT	133	141	94,3
RN	157	167	94,0
PI	205	224	91,5
GO	225	246	91,5
RJ	81	92	88,0
RR	13	15	86,7
MA	187	217	86,2
BA	358	417	85,9
AM	51	62	82,3
AP	11	16	68,8
PA	91	143	63,6
Total	5.222	5.564	93,9

Fonte: Elaboração própria.

O sistema de pisos e tetos foi aplicado aos dados de 2007, ou seja, caso o novo mecanismo de distribuição de recursos do ICMS entrasse em vigor naquele ano, as mudanças na distribuição de recursos municipais descritas neste artigo ocorreriam. Os resultados da aplicação do sistema de pisos e tetos poderão ser significativamente diferentes nos anos seguintes, pois dependem da atividade econômica de cada município.

O Acre foi o único estado em que nenhum município se encontrava acima do teto ou abaixo do piso em todo o período de implantação do SPT. Vale dizer que o Acre é o único estado em que o VAF não é utilizado como critério de distribuição. Há um acordo entre os municípios pela adoção de um critério populacional, similar ao do FPM, para estipular o percentual de cada um na cota-parte do ICMS.²⁵

No Amapá, nenhum município está acima do teto de quatro vezes a distribuição *per capita* do estado, mas dois municípios – Laranjal do Jari e Porto Grande – estão abaixo do piso de metade da média. Portanto, o SPT entraria em vigor apenas se a União se compromettesse a ceder recursos para que os municípios ascendessem ao piso.

Para as demais 24 unidades federativas, o sistema de pisos e tetos entraria em vigor em algum momento caso os municípios recebessem os mesmos recursos de 2007. Nessa simulação, adotaram-se os parâmetros finais da proposta, ou seja, o piso de metade e o teto de quatro vezes a média *per capita* estadual. Optou-se pelos parâmetros finais porque os percentuais adotados no período de transição são mais restritivos e não captariam, necessariamente, todos os potenciais ganhadores e perdedores.

A presente simulação considerou que a União aportaria recursos caso o montante arrecadado com o enquadramento dos municípios no teto não fosse suficiente para promover os municípios menos abastados ao piso. Essa situação ocorreu em 14 estados: Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Tocantins. O aporte total da União para enquadrar esses municípios no piso seria de R\$ 314,8 milhões.

²⁵ Segundo Barros (2001, p. 163), a capital Rio Branco contribui com cerca de 80% do valor adicionado fiscal no Acre, mas concordou em firmar o acordo com os demais municípios que lhe destina apenas 47% dos repasses do ICMS.

Já para os demais estados – Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Sergipe –, os recursos arrecadados seriam mais do que suficientes para atingir o piso de metade da média estadual. Assim, esse montante seria utilizado para a maximização do piso da cota-parte *per capita*.

No SPT os municípios perdedores cederiam R\$ 1,573 bilhão.²⁶ Como são cem municípios, a média seria de R\$ 15,7 milhões de perda por município. Já os 1.064 municípios beneficiados receberiam, em média, R\$ 946 mil. Ou seja, poucos municípios perderiam muito e muitos ganhariam pouco. Esse fato fica claro no contraste dos valores ganhos ou perdidos com a receita orçamentária: os beneficiados ganhariam, em média, 2,79% de sua receita, enquanto os prejudicados perderiam 15,1%.

Apenas seis municípios, todos com grandes empreendimentos industriais, concentram 62,5% do total de perdas no SPT. São eles: Paulínia (SP), São Francisco do Conde (BA), Cubatão (SP), Camaçari (BA), Ipojuca (PE) e Araucária (PR). Os cem municípios perdedores não são muito populosos: apresentam, em média, 26.666 habitantes (os municípios que fizeram parte dessa simulação apresentam 33.475 habitantes em média).

Os municípios que ganhariam também apresentam menor média populacional que o total dos participantes da simulação, mas a população é sensivelmente maior do que a dos municípios que estão no teto: 32.320 habitantes. Os recursos estão muito pulverizados entre os beneficiários, mas os municípios de São Gonçalo (RJ) e Carapicuíba (SP) distinguem-se como os únicos municípios que teriam mais de R\$ 30 milhões de acréscimo na arrecadação.

²⁶ O Anexo A mostra a lista dos cem municípios que perderiam recursos.

Nenhuma capital estadual ganharia ou perderia recursos com as mudanças propostas.²⁷ O município perdedor normalmente apresenta um parque industrial relevante e uma pequena população, como citado anteriormente. Já o grupo dos municípios beneficiados, além de mais extenso, é mais heterogêneo: apresenta municípios de alta população, tipicamente cidades-dormitório das regiões metropolitanas,²⁸ e municípios muito pequenos, normalmente localizados em regiões menos dinâmicas dos estados.

A implantação das mudanças alteraria o perfil do gasto público dos municípios brasileiros: aqueles com grandes empreendimentos industriais perderiam receita, o que provavelmente acarretaria redução e/ou piora dos serviços públicos nessas localidades. Já as periferias de grandes cidades seriam beneficiadas.

Os possíveis beneficiados são justamente os municípios com menos recursos públicos. É possível que seu aumento de receita reduzisse a necessidade de gasto do governo federal e dos governos estaduais em seu território. Entretanto, não é objetivo do presente trabalho apresentar ou avaliar o impacto da mudança na distribuição das receitas municipais na demanda por serviços públicos estaduais e federais.

A presente seção apresentou os possíveis vencedores e perdedores do sistema de pisos e tetos da cota-parte do ICMS. No entanto, a análise aqui realizada foi omissa na mensuração do impacto redistributivo em cada estado. A próxima seção pretende corrigir essa omissão.

²⁷ Essa talvez seja a razão pela qual tanto o grupo dos municípios ganhadores quanto o dos perdedores apresentam média populacional inferior à média total dos municípios da simulação.

²⁸ As cidades de Nova Iguaçu, localizada na Baixada Fluminense, e Águas Lindas de Goiás, no entorno de Brasília, são alguns exemplos.

O impacto da proposta na distribuição das transferências

Esta seção busca respostas para o segundo objetivo do trabalho, apontado na introdução: a mensuração do impacto da proposta das entidades na distribuição dos recursos de transferências aos municípios. A metodologia utilizada, no entanto, será muito distinta da adotada nos demais trabalhos sobre a cota-parte do ICMS, normalmente de abrangência estadual.

Esses trabalhos, na maior parte das vezes formulados para analisar o impacto de mudanças na parcela orientada por legislação estadual,²⁹ geralmente baseiam sua análise em casos específicos de municípios que têm ganho ou perda de arrecadação. Essa abordagem permite que uma grande quantidade de especificidades seja levantada, mas não possibilita a comparação do estado em questão com outras unidades da federação.³⁰

O presente trabalho realizará essa comparação por meio de indicadores sintéticos que mensurem a distribuição de recursos entre os municípios de determinado estado. Será calculado um indicador para cada estado³¹ antes e depois das mudanças dos critérios da cota-parte, e a comparação entre o indicador nos dois momentos determinará o impacto na distribuição de recursos municipais em determinado estado.

A simulação não abrangerá o período de transição previsto na proposta. Haverá apenas o contraste entre a situação atual e a projetada

²⁹ O fato de o critério do valor adicionado fiscal ser determinado na Constituição e a consequente dificuldade de modificá-lo ou substituí-lo podem ter desencorajado a simulação de suas mudanças.

³⁰ Alguns estudos de caso interessantes são Holanda *et al.* (2007), para o Ceará, Princhak (2003), para a Bahia, Riani (2000), que avalia as mudanças na parcela estadual mineira de 1995, e a abrangente abordagem da situação capixaba promovida por Garcia (2002).

³¹ Serão calculados indicadores para os 26 estados. Como não há municípios no Distrito Federal, os temas discutidos neste trabalho não se aplicam às suas finanças.

após a total implantação do SPT, ou seja, no momento em que nenhum município receba mais de quatro vezes a média *per capita* estadual e que o piso por habitante seja a metade dessa média.³²

A construção da simulação com indicadores estaduais envolve a definição de três questões:

- (i) a variável *proxy* utilizada para a qualificação da demanda por serviços públicos, variável que servirá de referência para encontrar uma distribuição dos recursos das transferências considerada ideal;
- (ii) as transferências que serão contrastadas com essa demanda por serviços; e
- (iii) o indicador utilizado para relacionar as informações dos itens acima.

Cada questão será definida na próxima subseção, na qual são mostradas as transferências que farão parte do contraste com a demanda por serviços públicos. Na subseção seguinte, será realizada a escolha da variável *proxy* da demanda por serviços públicos e, depois, será descrito o indicador responsável por mensurar a adequação das transferências à demanda desses serviços.

As transferências envolvidas

A cota-parte do ICMS está inserida num sistema de transferências, ou seja, num conjunto de mecanismos que pretende corrigir desequilíbrios horizontais e verticais na federação brasileira. Desse modo, a mensuração do impacto de uma mudança nessa transferência deve abranger outras receitas.

³² Como apontado na seção anterior, a adoção do piso estadual de metade da cota-parte estadual *per capita* ainda não está definida.

O primeiro (e natural) candidato é o FPM.³³ Afinal, o FPM e a cota-parte do ICMS são responsáveis por 40% da arrecadação municipal (como ressaltado na terceira seção). Além disso, o FPM apresenta um critério de distribuição similar ao que norteia o enquadramento no SPT: a população de cada município. No entanto, essa relação entre os repasses do FPM e a população de cada município não é perfeita por uma série de fatores:

- (i) há um tratamento diferenciado às capitais estaduais, que recebem apenas 10% do total de recursos, apesar de terem maior peso na população nacional;
- (ii) os municípios populosos do interior também recebem tratamento diferenciado: são enquadrados na maior faixa populacional do FPM, mas são beneficiados pelo Fundo de Reserva;³⁴ e
- (iii) há a aplicação do redutor financeiro, que atenua as perdas de arrecadação dos municípios que apresentam decréscimo populacional.

A existência desses fatores criou a possibilidade teórica de o SPT agravar a distribuição *per capita* da soma da cota-parte do ICMS e do FPM.³⁵ No entanto, essa situação é bastante improvável, pois o FPM pode se adequar relativamente bem à distribuição da população.

O presente trabalho não incluirá outra transferência na análise da distribuição dos recursos municipais em cada estado, pois os maiores montantes das demais transferências são decorrentes da exploração

³³ TCU (2005) levanta uma série de aspectos gerais do FPM e de outras transferências federais.

³⁴ O Fundo de Reserva (3,6% do FPM) foi criado na década de 1980 para destinar mais recursos aos municípios que superavam a maior faixa populacional do FPM.

³⁵ Caso um município recebesse um percentual mais elevado de FPM do que sua participação na população estadual e subisse ao piso do SPT, a distribuição per capita das duas transferências se concentraria em relação à regra vigente atualmente.

de algum recurso natural (*royalties* do petróleo e similares para a produção mineral e recursos hídricos) ou estão vinculados a políticas de saúde e educação.

Normalmente, a metodologia utilizada neste trabalho – o contraste de receitas com uma *proxy* da demanda para serviços públicos por meio de um índice de concentração – pode ser utilizada em qualquer estudo direcionado à análise dos orçamentos municipais.

A demanda por serviços públicos

Como ressaltado na segunda seção, as transferências devem ser desenhadas de modo a adequar a capacidade financeira dos entes às suas necessidades de prestação de serviço público. Caso as regras de partilha permitam que um grupo de municípios receba recursos que extrapolem o custo dos serviços prestados e repasse recursos insuficientes aos demais, o seu desenho não está adequado.³⁶

No entanto, a função de definir os recursos necessários para a prestação dos serviços municipais não é trivial. Os municípios brasileiros têm diferentes características socioeconômicas e uma série de fatores pode influenciar os serviços que devam ser prestados.

Um exemplo pode ser o dano ambiental causado por uma indústria de grande porte e as possíveis medidas adotadas para corrigir essa externalidade negativa,³⁷ ou os custos adicionais para oferecer adequadamente o serviço de transporte num município com características naturais peculiares, como a presença de montanhas e rios.

³⁶ Shah (1994) realiza uma análise dos critérios que devem nortear as transferências no Canadá.

³⁷ A externalidade negativa causada por uma única grande planta industrial é um argumento favorável à manutenção do VAF como critério de distribuição.

Outra questão que deve ser considerada é o custo de prestação de serviços. Os salários adequados ao funcionalismo público, por exemplo, podem variar significativamente entre as regiões do país ou mesmo dentro de determinado estado. Para que o sistema de transferências seja desenhado com eficiência, os municípios que apresentam maior custo na prestação de serviços devem receber mais recursos do que os que apresentam menor custo.³⁸

No entanto, a operacionalização dessas questões numa simulação que abranja milhares de municípios é extremamente complicada. Para a realização da simulação, é necessário que se encontre um parâmetro relevante para a demanda por serviços públicos e, por questões práticas, que se desconsiderem as especificidades apontadas acima.

O parâmetro que emerge naturalmente é a população. Não é por acaso que a discussão de muitos assuntos e a formulação de diversos trabalhos sobre finanças públicas frequentemente utilizam variáveis *per capita*. Alguns serviços tradicionalmente prestados por municípios, tais como educação e saúde, devem ter razoável relação com sua população.

O critério populacional também norteia o debate da cota-parte do ICMS: além da proposta de as três entidades utilizarem os repasses de ICMS *per capita* para cada município dentro de determinado estado, trabalhos técnicos de discussão do tema, como Bremaeker (2007), destacam o critério populacional como uma das possíveis alternativas.

Portanto, a simulação consistirá em relacionar os repasses da cota-parte do ICMS e do FPM com a população de cada município. Como o FPM é altamente correlacionado com a população e a

³⁸ Prado (2003, p. 301) também aponta a questão do custo de prestação dos serviços públicos.

mudança proposta no critério da partilha do ICMS leva em conta seus repasses *per capita*, é muito provável que os recursos das duas transferências tenham maior relação com a população municipal após as mudanças na legislação.

Deve-se destacar, no entanto, que muitos trabalhos defendem que a ocorrência de grandes desigualdades na distribuição de recursos *per capita* entre os municípios representa um traço de injustiça das federações. A ideia está presente, por exemplo, em Alencar e Gobetti (2008).

O indicador utilizado

Este trabalho utilizará uma metodologia semelhante à dos indicadores de concentração industrial, constantemente aplicados em análises de padrões de concorrência, e à dos indicadores de distribuição de renda. Esses indicadores se propõem a mensurar a dispersão dos valores observados.

Assim como nos indicadores citados, há uma situação de referência considerada ótima: o indicador de Gini, por exemplo, aponta a situação em que todos os habitantes auferem a mesma renda como ótima. No presente trabalho, a situação ótima, para cada estado, é aquela em que todos os municípios recebem as mesmas transferências da cota-parte do ICMS e do FPM *per capita*. Como será explicado adiante, será utilizado um indicador similar ao coeficiente de variação³⁹ para mensurar a distância dos municípios de determinado estado dessa situação ótima.

³⁹ O coeficiente de variação é a razão entre o desvio-padrão e a média.

Com os mesmos 5.222 municípios com orçamentos na base de dados da STN, calculam-se as transferências (cota-parte do ICMS e FPM) *per capita* de cada estado. O primeiro passo é comparar as transferências *per capita* de todos os municípios com as de seu estado.

$$\begin{aligned} I_1 &= c_1 - c_E \\ I_2 &= c_2 - c_E \\ (...) \\ I_n &= c_n - c_E \end{aligned}$$

Onde c_i são as transferências *per capita* recebidas pelo município i , c_E as transferências *per capita* do estado em questão e I_i a diferença entre os dois valores.

Para construir um indicador estadual que determine o grau de concentração de receitas, é necessário agregar os indicadores municipais. Essa agregação poderia ser alcançada pela soma dos índices dos municípios.

Há, no entanto, um problema em construir um indicador de concentração estadual por meio dessa soma. Todos os estados apresentarão municípios com resultados positivos – valor das transferências *per capita* maior do que a média estadual – e com resultados negativos, localidades que recebem menos recursos *per capita* do que a média do estado.

Com a soma, os valores positivos dos municípios mais abastados anulariam os resultados negativos dos municípios mais pobres. Para solucionar esse problema, a diferença entre o valor *per capita* de determinado município e da média estadual será elevada ao quadrado. Após essa operação, será aplicada a raiz quadrada para que o resultado volte à escala original.

$$\begin{aligned}
I^M_1 &= \sqrt{(c_1 - c_E)^2} \\
I^M_2 &= \sqrt{(c_2 - c_E)^2} \\
(\dots) \\
I^M_n &= \sqrt{(c_n - c_E)^2}
\end{aligned}$$

onde I^M_i é o indicador modificado do município i .

Assim, todos os I^M_i serão não negativos e tão maiores quanto maior for a distância entre os repasses *per capita* recebidos pelo município e os repasses médios dos municípios de seu estado. Com a presença de indicadores municipais com essas características, pode-se passar à etapa seguinte: a agregação dos indicadores municipais em um único número estadual.

O procedimento consiste na soma de cada indicador modificado municipal, ponderado pela população. A soma dos I^M_i de cada estado será dividida, ainda, pela média *per capita* estadual, para que os indicadores de diferentes estados possam ser comparados.

O indicador final de dispersão, CV_E , é semelhante ao coeficiente de variação, que consiste na divisão do desvio-padrão pela média de uma população. A única diferença é que os municípios não têm o mesmo peso no cálculo do indicador, mas sua parcela é proporcional à sua população.

$$CV_E = \frac{\sum_{i=1}^n p_i \times \left(\sqrt{(c_i - c_E)^2} \right)}{p_E \times c_E}$$

onde CV_E = coeficiente de variação da distribuição de recursos do estado em questão; p_i = população do município i e p_E = população do estado em questão.

Vale ressaltar que a soma dos I_i^M antes e depois das mudanças nas regras da cota-parte já seria suficiente para determinar se os recursos *per capita* das duas transferências se concentraram ou se desconcentraram após as mudanças, pois tanto o indicador calculado com as regras atuais quanto o apurado com a adoção do SPT serão divididos por c_E .

No entanto, a realização desse procedimento simples permitirá a comparação entre diferentes estados. O indicador calculado – um coeficiente de variação ponderado pela população municipal – é adimensional, o que permite a comparação entre eles. Portanto, será possível avaliar os efeitos da adoção do SPT sobre as transferências *per capita* dos diversos estados.

Por fim, uma simplificação que não prejudica os resultados será adotada: apenas os indicadores do período atual e o que abriga as regras do fim da transição serão calculados. Caso não houvesse mudanças na distribuição de recursos da cota-parte do ICMS e do FPM nos anos da transição, mais municípios cederiam ou receberiam recursos ao longo do tempo, até que o máximo de municípios que se encontram no piso ou no teto fosse alcançado ao fim da transição.⁴⁰

Impactos nos estados

A presente subseção analisará os resultados da aplicação do indicador descrito anteriormente a todos os estados antes e depois da implantação do SPT. Caso o indicador de determinado estado tenha se reduzido, a distribuição de recursos das transferências envolvidas na simulação melhorou entre seus municípios. Dadas as características do FPM e da proposta das entidades municipalistas, espera-se que este seja o resultado para a maioria dos estados.

⁴⁰ Como apontado na seção anterior, o SPT estipula tetos decrescentes para a cota-parte *per capita*. Portanto, *ceteris paribus*, mais municípios teriam seus repasses modificados pelas regras com o passar do tempo.

A Tabela 5 mostra os coeficientes de variação antes e depois da adoção do SPT. Os indicadores foram multiplicados por 1.000, com vistas a melhorar a apresentação dos resultados, e os estados estão ordenados de acordo com a melhora da distribuição dos recursos entre os municípios (maior redução em pontos de seus coeficientes de variação).

Tabela 5

Coeficientes de variação antes e depois do SPT

	Antes	Depois	Diferença
BA	722,8	477,7	245,1
SE	722,5	500,7	221,8
PE	721,6	566,4	155,2
MA	898,4	754,2	144,2
PI	706,8	597,4	109,4
GO	609,1	519,0	90,1
PB	565,7	486,3	79,4
PA	539,9	473,0	66,9
RJ	509,8	444,5	65,3
RN	521,4	467,1	54,3
SP	353,5	299,8	53,7
PR	414,4	361,1	53,3
ES	560,1	514,9	45,2
MG	551,7	509,7	42,0
RS	393,6	351,7	41,9
AL	472,0	431,5	40,5
CE	478,9	446,9	32,0
SC	378,0	355,3	22,7
RR	183,8	163,5	20,3
MT	442,7	422,6	20,1
AM	316,5	300,1	16,4
TO	385,3	370,3	15,0
MS	405,2	398,7	6,5
RO	259,9	257,6	2,3
AP	190,0	189,6	0,4
AC	177,0	177,0	0,0
Média	480,0	416,8	63,2

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 5 apresenta os resultados para os 26 estados, além do indicador médio, que melhorou de 480,0 para 416,8, ou seja, um avanço de 63,2 pontos. A primeira informação que chama a atenção é que a distribuição melhorou para todos os estados, exceto o Acre, onde esta não se alterou.⁴¹

Já para os demais estados, o SPT entrou em vigor e melhorou a distribuição dos recursos pelos critérios adotados no presente trabalho.⁴² Essa melhora foi especialmente significativa para cinco estados nordestinos: Bahia, Sergipe, Pernambuco, Maranhão e Piauí. Nesses estados, ocorreriam as maiores mudanças na distribuição das transferências, com a nova situação mais próxima à distribuição da população.

Os governos estaduais e o governo federal deveriam prestar especial atenção às possíveis mudanças no padrão de despesa municipal nesses estados: além de essas mudanças tenderem a ser mais fortes, suas populações apresentam elevados níveis de pobreza e indigência.

A Tabela 5 também demonstra que Maranhão, Piauí e Pernambuco seguiriam com alto nível de desigualdade na distribuição de recursos entre seus municípios, mesmo com a melhora promovida pelo SPT. O indicador seria de 754,2 no Maranhão, 597,4 no Piauí e 566,4 em Pernambuco.

No outro extremo, encontram-se alguns estados da Região Norte – Acre, Roraima, Amapá e Rondônia –, em que as transferências já estão ajustadas com a distribuição populacional e que apresentariam pouca ou nenhuma melhora com o SPT. Após as mudanças propostas pelas entidades municipalistas, o coeficiente de variação ficaria abaixo de 300 apenas nesses quatro estados.

⁴¹ Como destacado na subseção sobre os impactos da adoção do SPT, o Acre é o único estado que não adota o VAF como critério de distribuição.

⁴² Deve-se novamente recordar que a simulação levou em consideração que o governo federal entraria com recursos para permitir que todos os municípios auferissem no mínimo a metade da cota-parte do ICMS *per capita* estadual.

Nos sete estados das Regiões Sudeste e Sul, o mesmo padrão se verifica: a desigualdade *per capita* das transferências melhoraria, e esse avanço seria razoável com a adoção do SPT. Essa melhora seria particularmente significativa no Rio de Janeiro (diferença de 65,3) e tímida em Santa Catarina (22,7). Entre esses estados, São Paulo é o que apresenta o menor grau absoluto de desigualdade (299,8 após o SPT). Já o Espírito Santo e o Rio de Janeiro são os que apresentam a maior desigualdade absoluta.

Portanto, a adoção do SPT para a cota-parte do ICMS aproximaria a distribuição de transferências municipais com a distribuição da população, mas essa aproximação seria mais forte em alguns estados. A proposta das entidades municipalistas, assim, de fato ataca as desigualdades *per capita*, apesar da perda da compatibilidade com a arrecadação do ICMS.⁴³

Conclusão

O objetivo deste trabalho foi discutir os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS, levantando a compatibilidade com a incidência do ICMS no estado de destino, mudança que consta na proposta de reforma tributária, e o caráter concentrador do repasse aos municípios.

O trabalho apresentou, ainda, a proposta das três grandes entidades municipalistas, que defende a manutenção da atual regra de distribuição (75% pelo valor adicionado fiscal e 25% determinados por legislação estadual) com um sistema de pisos e tetos (SPT) da distribuição *per capita*. Partindo-se do princípio de que os recursos das transferências devam ter relação com a população municipal, o SPT melhora a distribuição de recursos. No entanto, a proposta

⁴³ O ICMS se tornaria um imposto cobrado no destino e a cota-parte municipal seguiria com um critério compatível com a cobrança do imposto na origem.

das entidades desconsidera a compatibilidade com a arrecadação do ICMS no destino.

Portanto, caso a cobrança do ICMS passasse a ser realizada no estado de destino e os critérios da participação municipal não fossem alterados, a cota-parte do ICMS perderia sua natureza de devolução tributária. A compatibilidade seria restabelecida com a substituição do critério atual por outro com base no consumo municipal.

Este trabalho mostrou, no entanto, que o SPT melhoraria a distribuição de recursos entre os municípios sempre que entrasse em ação. Se o FPM, a outra importante fonte de recursos dos municípios no Brasil, for considerado, essa melhora será particularmente notável em cinco estados nordestinos – Bahia, Sergipe, Pernambuco, Maranhão e Piauí. O SPT não entraria em vigor no Acre, por isso a distribuição de recursos entre os seus municípios não seria modificada.

Os governos estaduais e o governo federal devem estar especialmente atentos aos impactos das modificações da despesa pública nesses cinco estados nordestinos, pois, além da maior profundidade dessas modificações, esses estados têm altos níveis de pobreza. O presente artigo identificou o perfil dos potenciais beneficiados e prejudicados do SPT, trabalho que pode auxiliar a orientação do gasto público das esferas superiores.

Os municípios prejudicados com o SPT geralmente abrigam grandes unidades industriais, tais como refinarias e usinas hidrelétricas. São poucos municípios (apenas cem em todo o país) que perderiam uma grande parcela de seus orçamentos. Entre os 1.064 municípios beneficiados, dois perfis são identificados: cidades-dormitório das grandes regiões metropolitanas e municípios muito pequenos, pertencentes a regiões pouco dinâmicas dos estados.

O perfil dos municípios beneficiados e prejudicados traz mudanças no quadro de despesas públicas municipais, e essa modificação geraria impacto na demanda por serviços públicos oferecidos pela União e

pelos governos estaduais, por causa da importância da cota-parte do ICMS para o financiamento municipal. O presente trabalho não tinha por objetivo discutir detalhadamente essas questões relativas à despesa pública, mas o tema certamente poderia ser abordado em um trabalho futuro, que complementaria este artigo.

Outros trabalhos indicados seriam a discussão do desenho mais adequado do conjunto de transferências (se deveriam estar mais orientadas para a devolução tributária, para a população ou para algum outro critério) e o estudo da mudança das receitas da cota-parte do ICMS que levasse em consideração as modificações na parcela do ICMS arrecadada por cada estado (os municípios de estados produtores líquidos seriam prejudicados, enquanto aqueles pertencentes a estados consumidores líquidos se beneficiariam).

Por fim, cabe destacar que a metodologia utilizada na quinta seção pode ser adaptada a qualquer trabalho que se proponha a avaliar uma mudança nas receitas municipais por sua adequação à demanda por serviços públicos. A metodologia certamente poderá ser refinada e aperfeiçoada, tanto para trabalhos destinados a analisar a cota-parte do ICMS quanto para outras propostas.

Anexo A

Relação de municípios que perderiam com o SPT

UF	Município	População	Cota-parte do ICMS em 2007 (A)	(A) per capita	Cota-parte do ICMS pós-SPT (B)	(B) per capita	(A) - (B)
SP	Paulínia	73.118	524.457,198	7.172,75	115.748,313	1.583,03	408.708.885
BA	São Francisco do Conde	29.822	177.126,059	5.939,44	17.491,335	586,52	159.634.724
SP	Cubatão	119.794	301.284,568	2.515,02	189.638,028	1.583,03	111.646.540
BA	Camaçari	220.495	236.249,965	1.071,45	129.325,731	586,52	106.924.234
PE	Ipojuca	69.781	143.606,275	2.057,96	44.010,343	630,69	99.595.932
PR	Araucária	111.952	206.184,898	1.841,73	108.937,386	973,07	97.247.511
RS	Triunfo	24.016	93.086,316	3.876,01	27.216,772	1.133,28	65.869.544
BA	Madre de Deus	15.432	56.357,293	3.651,98	9.051,247	586,52	47.306.046
SP	Jaguariúna	36.801	96.998,081	2.635,75	58.257,251	1.583,03	38.740.831
RJ	Porto Real	14.512	49.991,697	3.444,85	14.411,841	993,10	35.579.855
SE	Canindé de São Francisco	21.813	37.850,394	1.735,22	13.800,750	632,68	24.049.644
RJ	Quissamã	17.376	38.677,382	2.225,91	17.256,075	993,10	21.421.307
PB	Cabedelo	49.882	42.533,825	853,49	23.363,284	468,37	19.160.542
RJ	Angra dos Reis	149.395	165.859,429	1.110,21	148.363,909	993,10	17.495.521
RJ	Mangaratiba	29.255	46.491,793	1.589,19	29.053,088	993,10	17.438.704
BA	São Desidério	25.146	30.642,225	1.218,57	14.748,746	586,52	15.893.478
MG	Araporã	6.110	19.877,620	3.253,29	6.163,900	1.008,82	13.713.720
SE	Laranjeiras	23.923	28.043,889	1.172,26	15.135,714	632,68	12.908.175

Continua

Continuação

UF	Município	População	Cota-parte do ICMS em 2007 (A)	(A) per capita	Cota-parte do ICMS pós-SPT (B)	(B) per capita	(A) - (B)
PA	Parauapebas	133.261	84.127,115	631,30	71.618,511	537,43	12.508.605
MG	Betim	415.098	430.726,425	1.037,65	418.759,805	1.008,82	11.966.620
RJ	Pirai	24.217	34.905,561	1.441,37	24.049,860	993,10	10.855.702
SP	Alumínio	15.678	35.297,930	2.251,43	24.818,814	1.583,03	10.479.116
AM	Presidente Figueiredo	24.360	39.704,764	1.629,92	29.270,555	1.201,58	10.434.210
PA	Barcarena	84.566	55.749,515	659,24	45.448,338	537,43	10.301.177
SP	Ouroeste	7.035	20.485,678	2.911,97	11.136,647	1.583,03	9.349.030
BA	Dias d'Ávila	53.821	40.846,849	758,94	31.567,338	586,52	9.279.511
SP	Louveira	30.038	56.296,704	1.874,18	47.551,189	1.583,03	8.745.515
GO	Chapadão do Céu	5.289	13.416,716	2.536,72	4.895,567	925,61	8.521.149
GO	São Simão	13.832	20.971,659	1.516,17	12.803,078	925,61	8.168.581
MT	Alto Taquari	6.118	14.809,030	2.420,57	7.556,165	1.235,07	7.252.864
RS	Aratiba	6.616	14.238,545	2.152,14	7.497,758	1.133,28	6.740.787
MG	Congonhas	45.987	52.730,876	1.146,65	46.392,676	1.008,82	6.338.200
SP	Luís Antônio	10.272	22.359,549	2.176,75	16.260,930	1.583,03	6.098.619
BA	Candeias	78.655	52.071,406	662,02	46.133,089	586,52	5.938.318
MG	Cachoeira Dourada	2.470	7.700,630	3.117,66	2.491,789	1.008,82	5.208.840
SE	Rosário do Catete	8.518	10.538,009	1.237,15	5.389,208	632,68	5.148.801
MG	Carneirinho	8.859	14.067,577	1.587,94	8.937,150	1.008,82	5.130.426
SC	Piratuba	4.570	10.298,961	2.253,60	5.344,140	1.169,40	4.954.821
ES	Anchieta	19.450	38.334,662	1.970,93	33.745,586	1.734,99	4.589.075
SE	Nossa Senhora da Glória	29.545	23.014,553	778,97	18.692,667	632,68	4.321.886
PR	Saudade do Iguaçu	4.931	9.103,564	1.846,19	4.798,219	973,07	4.305.345
SC	Ita	6.417	11.550,867	1.800,94	7.504,015	1.169,40	4.046.852

Continua

Continuação

UF	Município	População	Cota-parte do ICMS em 2007 (A)	(A) per capita	Cota-parte do ICMS pós-SPT (B)	(B) per capita	(A) - (B)
GO	Senador Canedo	70.820	69.480,264	981,08	65.551,906	925,61	3.928,358
AL	Pilar	31.627	18.632,530	589,13	14.717,660	465,35	3.914,870
MG	Rio Acima	8.267	12.076,955	1.460,86	8.339,928	1.008,82	3.737,028
PE	Itacuruba	4.097	6.255,081	1.526,75	2.583,947	630,69	3.671,135
PI	Uruçuí	18.966	10.940,302	576,84	7.326,828	386,31	3.613,475
RJ	Carapebus	10.677	14.114,499	1.321,95	10.603,310	993,10	3.511,189
MS	Jateí	3.808	8.959,229	2.352,74	5.833,776	1.531,98	3.125,453
MG	Tapira	3.575	6.622,442	1.852,43	3.606,537	1.008,82	3.015,905
RJ	Santa Maria Madalena	10.428	13.228,294	1.268,54	10.356,028	993,10	2.872,266
PI	Guadalupe	9.575	6.534,335	682,44	3.698,955	386,31	2.835,380
MG	Iturama	31.495	34.297,429	1.088,98	31.772,835	1.008,82	2.524,594
BA	Luís Eduardo Magalhães	44.310	28.324,024	639,22	25.988,903	586,52	2.335,122
MG	Fortaleza de Minas	3.834	6.129,397	1.598,70	3.867,822	1.008,82	2.261,575
RJ	Macuco	5.246	7.364,907	1.403,91	5.209,793	993,10	2.155,114
PB	Caapora	19.388	11.229,387	579,19	9.080,778	468,37	2.148,609
SP	Cordeirópolis	19.310	32.692,754	1.693,05	30.568,395	1.583,03	2.124,359
MA	Porto Franco	18.743	7.843,231	418,46	5.848,526	312,04	1.994,704
GO	Perolândia	2.748	4.531,685	1.649,08	2.543,584	925,61	1.988,101
BA	Pojuca	30.253	19.683,509	650,63	17.744,127	586,52	1.939,381
GO	Montividiu	9.243	10.224,474	1.106,19	8.555,440	925,61	1.669,034
GO	Cachoeira Dourada	7.567	8.389,685	1.108,72	7.004,113	925,61	1.385,572
AL	Piranhas	23.910	12.490,722	522,41	11.126,546	465,35	1.364,176
SP	Sandovalina	3.219	6.399,693	1.988,10	5.095,788	1.583,03	1.303,905

Continua

Continuação

UF	Município	População	Cota-parte do ICMS em 2007 (A)	(A) per capita	Cota-parte do ICMS pós-SPT (B)	(B) per capita	(A) - (B)
RJ	Trajano de Moraes	9.687	10.838.790	1.118,90	9.620.142	993,10	1.218.647
PB	Mataraca	6.984	4.442.741	636,13	3.271.103	468,37	1.171.638
PA	Canaã dos Carajás	23.707	13.834.580	583,57	12.740.862	537,43	1.093.718
MG	São Gonçalo do Rio Abaixo	9.238	10.346.280	1.119,97	9.319.493	1.008,82	1.026.787
RS	Tupandi	3.604	5.061.794	1.404,49	4.084.329	1.133,28	977.465
RO	Chupinguaia	7.456	8.335.384	1.117,94	7.363.034	987,53	972.350
MT	Santo Antônio do Oeste	3.219	4.892.641	1.519,93	3.975.694	1.235,07	916.947
RS	Boa Vista do Sul	2.663	3.930.949	1.476,14	3.017.916	1.133,28	913.033
MT	Campos de Júlio	4.770	6.781.047	1.421,60	5.891.289	1.235,07	889.757
MS	Taquarussu	3.112	5.623.207	1.806,94	4.767.519	1.531,98	855.688
MG	Água Comprida	2.093	2.862.978	1.367,88	2.111.463	1.008,82	751.514
PR	Alto Paraíso	3.254	3.911.790	1.202,15	3.166.377	973,07	745.413
MS	Alcinópolis	4.299	7.278.317	1.693,03	6.585.978	1.531,98	692.338
MA	Sambaíba	5.927	2.485.351	419,33	1.849.449	312,04	635.902
RS	Westfália	2.716	3.706.621	1.364,74	3.077.979	1.133,28	628.642
MG	Belo Oriente	21.369	22.130.261	1.035,62	21.557.508	1.008,82	572.753
RS	Nova Bréscea	3.162	4.125.388	1.304,68	3.583.421	1.133,28	541.968
RJ	São José de Ubá	6.829	7.316.395	1.071,37	6.781.868	993,10	534.528
RJ	Rio das Flores	8.168	8.643.725	1.058,24	8.111.626	993,10	532.099
TO	Mateiros	1.737	1.609.972	926,87	1.107.176	637,41	502.796
MT	Santa Rita do Trivelato	2.504	3.582.725	1.430,80	3.092.618	1.235,07	490.107
GO	Ouvidor	4.722	4.779.425	1.012,16	4.370.744	925,61	408.681

Continua

Continuação

UF	Município	População	Cota-parte do ICMS em 2007 (A)	(A) per capita	Cota-parte do ICMS pós-SPT (B)	(B) per capita	(A) - (B)
SP	Orindiúva	4.916	8.167,131	1.661,34	7.782,197	1.583,03	384.933
RS	Capitão	2.595	3.302,554	1.272,66	2.940,853	1.133,28	361.702
PR	Serranópolis do Iguaçu	4.327	4.559,859	1.053,82	4.210,484	973,07	349.375
RS	Vista Alegre do Prata	1.492	2.025,046	1.357,27	1.690,849	1.133,28	334.198
RS	Camargo	2.471	3.099,280	1.254,26	2.800,327	1.133,28	298.953
AL	Feliz Deserto	4.370	2.303,410	527,10	2.033,584	465,35	269.826
MA	Tasso Fragoso	6.652	2.300,644	345,86	2.075,676	312,04	224.968
MG	São João Batista do Glória	6.828	7.111,392	1.041,50	6.888,234	1.008,82	223.159
SP	Taciba	5.405	8.743,706	1.617,71	8.556,301	1.583,03	187.405
RS	Coronel Pilar	1.658	2.017,613	1.216,90	1.878,973	1.133,28	138.640
BA	Jaborandi	8.875	5.274,436	594,30	5.205,405	586,52	69.030
PR	São Manoel do Paraná	2.093	2.085,251	996,30	2.036,640	973,07	48.610
SC	Vargem Bonita	4.321	5.078,201	1.175,24	5.052,961	1.169,40	25.240

Referências

- ALENCAR, André; GOBETTI, Sérgio. *Justiça fiscal na federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007*. XIII Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2008.
- BARATTO, Gedalva; COSTAMILAN, Paula. Cota-parte dos municípios no ICMS: critérios de partilha. *Fórum fiscal dos estados brasileiros*, ago. 2007.
- BARROS, Francisco M. *Inovação no federalismo para o desenvolvimento e a cidadania: perspectivas de modelagem das transferências intergovernamentais de recursos*. São Paulo: EAESP/FGV, 2001 (Dissertação de Mestrado).
- BREMAEKER, François. Efeitos da alteração do critério de repasse do ICMS. *Série Estudos Especiais*, n. 196, Ibam, 2007.
- CASTOR, Clemont S. *Reforma tributária – posicionamento ANAMUP/AMUSUH*, jul. 2008.
- DENARDIR, Valdir *et al.* Distribuição de benefícios ecossistêmicos: o caso do ICMS ecológico no litoral paranaense. *Redes*, v. 13, n. 2, Santa Cruz do Sul, 2008.
- GARCIA, Francisco J. *A distribuição do ICMS aos municípios do Espírito Santo: concentração ou desconcentração?* Rio de Janeiro: Ebap/FGV, 2002 (Dissertação de Mestrado).
- GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério. *Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos municípios*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1243).
- HIRAE, Ângela. *A influência dos novos mecanismos de controle fiscal na adoção do princípio de destino nas operações interestaduais do ICMS*. XI Prêmio Tesouro Nacional, São Paulo, 2006.

HOLANDA, Marcos C. *et al.* *Proposta de mudança no rateio da cota-parte do ICMS entre os municípios cearenses*. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), 2007 (Texto para Discussão, n. 51).

IZAGUIRRE, Mônica. Repasse de ICMS muda e melhora divisão de receita entre cidades. *Valor Econômico*, 8 jul. 2008.

LAVINAS, Lena *et al.* *Federalismo e regionalização dos recursos públicos*. Rio de Janeiro: Ipea, 1995 (Texto para Discussão, n. 369).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Cartilha da reforma tributária*. Brasília, 2008.

NASCIMENTO, Sidnei. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. *Economia Aplicada*, v. 12, n. 4, Ribeirão Preto, 2008.

OATES, Wallace. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, 1999.

PRADO, Sergio. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. São Paulo: Ebp/K. Adenauer, 2001.

_____. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Augusto. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: K. Adenauer, 2003.

PRINCHAK, Rogério. Discussão sobre os critérios de partilha do ICMS para os municípios dentro do atual pacto federativo: o caso da Bahia. *Análise & Dados*, v. 12, n. 4, mar. 2003.

RIANI, Flávio. A nova experiência de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios mineiros. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 31, n. 1, Fortaleza, 2000.

SHAH, Anwar. *A fiscal needs approach to equalization transfers in a decentralized federation*. Washington: World Bank, 1994 (Policy Research Working Paper, 1289).

SILVA, Mauro S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, v. 15, n. 1, Belo Horizonte, 2005.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Transferências governamentais constitucionais e legais: orientações fundamentais*. Brasília: Instituto Serzedello Correa, 2005.

VARSAÑO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996 (Texto para Discussão, n. 405).

_____. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, 1997.

VAZQUEZ, Daniel A. *Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef*. Campinas: Unicamp, 2003 (Dissertação de Mestrado).